Deutscher Bundestag
9. Wahlperiode

Drucksache 9/192
20. 02. 81

Sachgebiet 453

Gesetzentwurf

des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit

A. Zielsetzung

Schwarzarbeit stellt eine staats-, wirtschafts- und sozialpolitische Gefahr dar.

Die Ahndung der verbotenen Schwarzarbeit nach dem Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit ist an den Nachweis geknüpft, daß der Schwarzarbeiter bzw. der Auftraggeber „aus Gewinnsucht" gehandelt hat. Die Auslegung des subjektiven Tatbestandsmerkmals „aus Gewinnsucht" durch die Rechtsprechung hat dazu geführt, daß den Schwarzarbeitern bzw. den Auftraggebern die Gewinnsucht nur selten nachgewiesen werden konnte und damit den durch die verbotene Schwarzarbeit drohenden Gefahren nicht adäquat begegnet werden konnte.

Besondere Schwierigkeiten bei der Rechtsverfolgung bereitet auch das Tatbestandsmerkmal, daß Schwarzarbeit „in erheblichem Umfange" erbracht sein muß.

Ferner sollten die Ausschlußtatbestände der Nachbarschaftshilfe und Gefälligkeit konkretisiert werden.

B. Lösung

Durch die Streichung des subjektiven Tatbestandsmerkmals „aus Gewinnsucht“ in § 1 Abs. 1 und § 2 Abs. 1 des Gesetzes und der Eingrenzung des Umfanges soll erreicht werden, daß die verbotene Schwarzarbeit unter erleichterten Voraussetzungen als Ordnungswidrigkeit geahndet werden kann.

Die Nachbarschaftshilfe und die Gefälligkeit werden als Ausschlußtatbestände verneint, wenn sie gewerbsmäßig erbracht werden.

Ferner ist eine Verschärfung der Bußgeldbewehrung in den Fällen der Gewinnsucht und nach dem Gesetz zur Ordnung des Handwerks vorgesehen.

C. Alternativen

keine

D. Kosten

keine

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
14 (43) - 802 09 - Schw 13/81

Bonn, den 20. Februar 1981

An den Herrn
Präsidenten des Deutschen Bundestages

Hiermit übersende ich gemäß Artikel 76 Abs. 3 des Grundgesetzes den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit, den der Bundesrat in seiner 493. Sitzung am 21. November 1980 beim Deutschen Bundestag einzubringen beschlossen hat.

Die Auffassung der Bundesregierung zu dem Gesetzentwurf des Bundesrates ist in der beigefügten Stellungnahme dargelegt.

Federführend ist der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung.

Schmidt

Anlage 1

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Das Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. Mai 1974 (BGBl. I S. 1252) wird wie folgt geändert:

1. § 1 wird wie folgt geändert:
   a) Absatz 1 wird wie folgt geändert:
      aa) In Absatz 1 werden die Worte „aus Gewinnsucht" gestrichen und die Worte „in erheblichem Umfange" durch die Worte „in nicht unerheblichem Umfange" ersetzt.
      bb) Absatz 1 Nr. 1 erhält folgende Fassung:
      „1. als Bezieher von Unterhaltsgeld oder Übergangsgeld nach dem Arbeitsförderungsgesetz, Kurzarbeitergeld, Schlechtwettergeld, Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe der Verpflichtung nach § 60 Abs. 1 Nr. 2 des Ersten Buches Sozialgesetzbuch, die Aufnahme einer unselbständigen oder selbständigen Tätigkeit anzuzeigen, nicht nachgekommen ist,".
   b) In Absatz 2 wird nach dem Wort „Mark" folgender Halbsatz eingefügt:
   „, im Falle der aus Gewinnsucht begangenen Ordnungswidrigkeit bis zu fünfzigtausend Deutsche Mark,".
   c) Absatz 3 wird wie folgt geändert:
      aa) In Absatz 3 wird die Angabe „vom 1. September 1965 (Bundesgesetzbl. I S. 1617, 1858), zuletzt geändert durch das Wohnungsbauänderungsgesetz 1973 vom 21. Dezember 1973 (Bundesgesetzbl. I S. 1970)" durch die Angabe „vom 30. Juli 1980 (BGBl. I S. 1085)" ersetzt.
      bb) Es wird folgender Satz 2 angefügt:
      „Dienst- oder Werkleistungen beruhen dann nicht auf Nachbarschaftshilfe oder Gefälligkeit, wenn sie gewerbsmäßig erbracht werden."
2. § 2 wird wie folgt geändert:
   a) In Absatz 1 werden die Worte „aus Gewinnsucht" gestrichen und die Worte „erheblichen Umfanges" durch die Worte „nicht unerheblichen Umfanges" ersetzt.
   b) In Absatz 2 wird nach dem Wort „Mark" folgender Halbsatz eingefügt:
   „, im Falle der aus Gewinnsucht begangenen Ordnungswidrigkeit bis zu fünfzigtausend Deutsche Mark,".

Artikel 2

In § 117 Abs. 2 des Gesetzes zur Ordnung des Handwerks in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Dezember 1965 (BGBl. 1966 I S. 1), zuletzt geändert durch ..., werden nach den Worten „Deutsche Mark" die Worte „, im Falle des Absatzes 1 Nr. 1 bis zu dreißigtausend Deutsche Mark," eingefügt.

Artikel 3

Dieses Gesetz gilt nach Maßgabe des § 13 Abs. 1 des Dritten Überleitungsgesetzes auch im Land Berlin.

Artikel 4

Dieses Gesetz tritt am ... in Kraft.

Begründung

I. Allgemeiner Teil

Die Gründe, die im Jahre 1954 die Bundesregierung veranlaßten, den Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit vorzulegen und die am 30. März 1957 zum Inkrafttreten des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit führten, bestehen heute in gleicher Weise.

Schwarzarbeit stellt eine staats-, wirtschafts- und sozialpolitische Gefahr dar.

Schwarzarbeit führt zu einer erhöhten Arbeitslosigkeit in vielen Berufszweigen und beeinträchtigt die ohnehin angespannte Arbeitsmarktlage. Durch die Schwarzarbeit wird die Steuerkraft der selbständigen Betriebe gemindert und dadurch Steuerausfälle des Staates verursacht. Zudem tritt eine erhebliche Schädigung der Sozialversicherungsträger ein.

Derjenige, der Schwarzarbeit ausführt, tritt in einen unlauteren Wettbewerb zu den selbständigen Betriebsinhabern und gefährdet durch Lohn- und Preisunterbietung gewerbliche, insbesondere handwerkliche Betriebe. Gewährleistungsansprüche des Auftraggebers gegen den Auftragnehmer wegen fehlerhafter Werkleistung bestehen nicht, wodurch die Rechte des Auftraggebers erheblich beeinträchtigt sind.

Der Gesetzgeber hoffte, mit dem Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit vom 30. März 1957 wirksame Maßnahmen eingeleitet zu haben, um die Schwarzarbeit einzudämmen und damit die negativen arbeitsmarkt-, wirtschafts- und steuerpolitischen Auswirkungen zu verhindern.

Gleichwohl sollte das Gesetz nur die schweren Fälle der Schwarzarbeit durch die Einfügung der einschränkenden Tatbestandsmerkmale der „Gewinnsucht" und des „erheblichen Umfangs" erfassen. Die in den parlamentarischen Beratungen erhobenen Bedenken gegen die Effizienz des Gesetzentwurfes haben sich nach den bisherigen Beobachtungen und Erfahrungen bei der Anwendung des Gesetzes bestätigt.

Insbesondere in der gegenwärtigen Periode der wirtschaftlichen Entwicklung werden die negativen Auswirkungen der Schwarzarbeit und die Schwierigkeiten bei der Feststellung der Tatbestände einer verbotenen Schwarzarbeit sichtbar.

II. Besonderer Teil

Zu Artikel 1

Zu Nummer 1 Buchstabe a Doppelbuchstabe aa

Eine wirksame Bekämpfung der Schwarzarbeit wurde in der Vergangenheit insbesondere dadurch erschwert, daß die Fälle einer verbotenen Schwarzarbeit nicht an die Öffentlichkeit und zur Kenntnis der Verfolgungsbehörden gelangten. Weiterhin führten die bekanntgewordenen Fälle häufig zu einer Einstellung des Ermittlungsverfahrens, da den Schwarzarbeitern nicht die Gewinnsucht i. S. des § 1 Abs. 1 des Gesetzes nachgewiesen werden konnte. Unter Gewinnsucht i. S. des § 1 Abs. 1 ist ein Verhalten zu verstehen, das über das bloße Streben nach Gewinn hinausgeht, die Steigerung des berechtigten Erwerbssinnes auf ein ungesundes, ungewöhnliches, sittlich anstößiges Maß. Gewinnsucht liegt vor, wenn der Täter ein besonders mißbilligtes inneres Verhalten gezeigt hat, wenn er von dem Verlangen nach Gewinnerzielung so beherrscht wird, daß er ihm hemmungslos unterliegt, wenn er die Schranken von Gesetz und Recht, von geschäftlichem Anstand und mitmenschlicher Rücksicht nicht mehr sieht.

Es ist nicht möglich, bei der Erbringung von Dienst- oder Werkleistungen über längere Zeit hinweg mit der Absicht, sich erhebliche Nebeneinkünfte zu verschaffen, eine Gewinnsucht anzunehmen. Zur wirksamen Bekämpfung der Schwarzarbeit ist es daher erforderlich, das subjektive Tatbestandsmerkmal „aus Gewinnsucht" in § 1 Abs. 1 zu streichen.

Die notwendige Korrektur einer Erfassung von Lebenssachverhalten, die angesichts ihrer Geringfügigkeit außer Verhältnis zu einer Ahndung als Ordnungswidrigkeit i. S. des § 1 des Gesetzes stehen, erfolgt weiterhin durch die in § 1 Abs. 3 normierten negativen Tatbestandsmerkmale „Gefälligkeit, Nachbarschafts- und Selbsthilfe".

Besondere Schwierigkeit bei der Rechtsverfolgung der Schwarzarbeit bereitet nicht nur das Tatbestandsmerkmal „aus Gewinnsucht", sondern im gleichen Umfang auch das Tatbestandsmerkmal „in erheblichem Umfang".

Die Verfolgung und Ahndung der Schwarzarbeit wird entscheidend erleichtert, wenn nicht mehr auf den erheblichen Umfang abgestellt wird, sondern es als ausreichend angesehen wird, daß ein nicht unerheblicher Umfang überschritten wird.

Zu Nummer 1 Buchstabe a Doppelbuchstabe bb

Die vorgeschlagene Neufassung des § 1 Abs. 1 Nr. 1 des Schwarzarbeitsgesetzes paßt das Gesetz an die Änderung des Arbeitsförderungsgesetzes an.

Infolge der Neuregelung der Anzeigepflichten in § 60 des Ersten Buches Sozialgesetzbuch wurde § 148 des Arbeitsförderungsgesetzes aufgehoben. Die Anpassung in § 1 Abs. 1 Nr. 1 des Schwarzarbeitsgesetzes kann nicht lediglich durch eine Ersetzung der Verweisung auf die neue Vorschrift des Sozialgesetzbuches erreicht werden, da dies zu einer nicht gerechtfertigten Ausweitung des Tatbestandes führen würde: § 148 des Arbeitsförderungsgesetzes galt nur für die Bezieher laufender Leistungen. Der Begriff „laufende Leistung" erfaßte nach der Legaldefinition in

§ 143 des Arbeitsförderungsgesetzes das Unterhaltsgeld, das Übergangsgeld nach dem Arbeitsförderungsgesetz, das Kurzarbeitergeld, das Schlechtwettergeld, das Arbeitslosengeld und die Arbeitslosenhilfe. § 60 des Ersten Buches Sozialgesetzbuch gilt hingegen auch für Bezieher anderer Sozialleistungen, wie z. B. von Kindergeld.

Indem mit der vorstehenden Fassung der Kreis der Normadressaten unter Verwendung der Legaldefinition des § 143 des Arbeitsförderungsgesetzes auf die Bezieher von laufenden Leistungen beschränkt wird, ist sichergestellt, daß sich an dem bisherigen Umfang des Tatbestandes des § 1 Abs. 1 Nr. 1 des Schwarzarbeitsgesetzes nichts ändert.

Zu Nummer 1 Buchstabe b

Im Hinblick auf die dargelegte staats-, wirtschafts- und sozialpolitische Gefahr der Schwarzarbeit erweist sich die Beibehaltung des Bußgeldrahmens zu deren wirksamen Bekämpfung als unbedingt erforderlich.

In Anbetracht der teilweise anzutreffenden Größenordnung der Schwarzarbeit, insbesondere im Bauwesen, soll jedoch die Bußgeldbewehrung für besonders gravierende Fälle erhöht werden. Der qualifizierte Tatbestand soll das bisher im Gesetz verwandte subjektive Tatbestandsmerkmal „aus Gewinnsucht" beibehalten.

Zu Nummer 1 Buchstabe c Doppelbuchstabe aa

Als Fundstellenangabe des Zweiten Wohnungsbaugesetzes ist nunmehr die Bekanntmachung der Neufassung vom 30. Juli 1980 (BGBl. I S. 1085) zu zitieren.

Zu Nummer 1 Buchstabe c Doppelbuchstabe bb

Es ist im Interesse einer erleichterten Bekämpfung der Schwarzarbeit notwendig, konkrete Anhaltspunkte für den Ausschlußtatbestand zu geben.

Im Falle der Nachbarschaftshilfe und Gefälligkeit ist deshalb an die Gewerbsmäßigkeit der erbrachten Leistung anzuknüpfen. Eine nur gewohnheitsmäßige Nachbarschaftshilfe, die im übrigen nicht die Voraussetzungen der Gewerbsmäßigkeit erfüllt, soll nicht dem Tatbestand der Schwarzarbeit unterfallen, da laufende Nachbarschaftshilfen, die z. B. in Siedlungen und ländlichen Bereichen gewohnheitsmäßig praktiziert werden, wegen ihrer sozialen Funktionen nicht unterbunden werden sollen.

Zu Nummer 2 Buchstabe a

Das zu Nummer 1 Buchstabe a Doppelbuchstabe aa Gesagte gilt sinngemäß auch für den Auftraggeber von Schwarzarbeit.

Zu Nummer 2 Buchstabe b

Vergleiche Begründung zu Nummer 1 Buchstabe b.

Zu Artikel 2

Auch nach Streichung des Tatbestandsmerkmals „aus Gewinnsucht" im Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit wird der Vollzug dieses Gesetzes problematisch bleiben, weil der Praxis u. a. die Abgrenzung der Nachbarschaftshilfe von der Schwarzarbeit Schwierigkeiten bereitet. Da die Schwarzarbeit überwiegend im Bereich des Handwerks festzustellen ist und die entsprechenden Bußgelder in der Regel auch nach § 117 des Gesetzes zur Ordnung des Handwerks festgesetzt werden, sollte als weitere Maßnahme im Rahmen einer verschärften Bekämpfung der Schwarzarbeit die Möglichkeit eröffnet werden, gravierende Fälle von Verstößen gegen § 1 dieses Gesetzes mit entsprechend hohen Geldbußen zu ahnden.

Zu Artikel 3

Die Vorschrift enthält die übliche Berlin-Klausel.

Zu Artikel 4

Inkrafttretensvorschrift.

Anlage 2

Stellungnahme der Bundesregierung zum Gesetzentwurf des Bundesrates

Der Gesetzentwurf des Bundesrates vom 21. November 1980 zur Änderung des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit stimmt mit dem Gesetzentwurf des Bundesrates vom 17. März 1978 (BR-Drucksache 88/78 — Beschluß), der in der vergangenen Legislaturperiode nicht mehr verabschiedet wurde, überein. Zu diesem Gesetzentwurf hat sich die Bundesregierung eingehend geäußert (BT-Drucksache 8/1937). Die hierzu zum Ausdruck gebrachte Auffassung gilt nach wie vor.

Die Bundesregierung hat seinerzeit betont, daß sie sich Änderungswünschen hinsichtlich einzelner Bestimmungen nicht verschließen wird und schon damals angekündigt, daß sie im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens ihren Beitrag zu einer Verbesserung des Gesetzes leisten wird. Die Bundesregierung ist allerdings der Auffassung, daß Schwarzarbeit nur einen Teilbereich der illegalen Beschäftigung bildet, die außer in Form von Schwarzarbeit insbesondere auch als illegale Ausländerbeschäftigung und illegale Leiharbeit auftritt. Die illegale Beschäftigung muß daher in ihren verschiedenen Erscheinungsformen und im Gesamtzusammenhang bekämpft werden.

Die Bundesregierung wird sich verstärkt bemühen, illegale Ausländerbeschäftigung, illegale Leiharbeit und Schwarzarbeit einzudämmen und prüft zur Zeit, inwieweit die illegale Beschäftigung durch etwaige weitere — über eine Änderung des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit hinausgehende — gesetzgeberische Maßnahmen wirksam bekämpft werden kann.

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 5300 Bonn
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 20 08 21, Herderstraße 56, 5300 Bonn 2, Telefon (02 28) 36 35 51
ISSN 0172-6838